

Sultan Ternate Iskandar Jabir Syah: Dari Konferensi Malino Hingga Menjadi Menteri Dalam Negeri Negara Indonesia Timur (NIT) 1946-1950

Rustam Hasyim¹, Mustafa Mansur²

¹*Fakultas Ilmu Budaya Universitas Gadjah Mada*

²*Ilmu Sejarah, Universitas Khairun*

Abstract

This study aims to reconstruct the political participation Iskandar Djabir Syah (Sultan of Ternate to 47) in the establishment of the State of East Indonesia. The focus of this study outlines some political events involving Iskandar Djabir Syah as the Malino and Denpasar conference to elected Minister of the Interior of Eastern Indonesia in the period 1949-1950.

The method used in this paper is a heuristic method that is history, criticism, interpretation and historiography. The results showed (1) Participation Sultan of Ternate Iskandar Djabir Syah the unitary state started early independence of the Republic of Indonesia, is characterized by convening Malino and Denpasar conferences 1946. Formation of the State of East Indonesia became the inspiration for the political Iskandar Djabir Syah to engage as a member of the Senate Negara Indonesia Timur/NIT representing North Maluku, as well as one of its disainer. (2) As one of the leaders who agreed to the idea of van Mook to form a federalist country in Malino and Denpasar conference, so that when the formation of the State of East Indonesia was appointed Minister of the Interior in the cabinet of JE Tatengkeng period 1949-1950. (3) Malino to Denpasar Conference in 1946, initiated by HJ Dutch van Mook is an effort to establish the states in order to realize the United States of Indonesia (Republik Indonesia Serikat/RIS) based Linggarjati Agreement. At the conference formed the Eastern Indonesia State (Negara Indonesia Timur/NIT) covers an area of Sulawesi, Sunda Kecil (Bali and Nusa Tenggara) and the Maluku Islands.

Keywords: **Sultan of Ternate Iskandar Djabir Syah, Political History, Malino and Denpasar Conference, Indonesian State Minister of the Interior East (Negara Indonesia Timur/NIT).**

Pengantar

Iskandar Djabir Syah adalah Sultan Ternate ke-46, dilahirkan di Ternate pada tanggal 4 Maret 1902. Iskandar Djabir Syah merupakan anak kedua dari tujuh bersaudara dari pasangan Hi. Usman Syah (Sultan Ternate ke-45) dan putri Mihar (bangsawan Susupu). Pendidikan formalnya dimulai pada tahun 1912 dengan memasuki Sekolah Melayu (Sekolah Dasar) di Ternate. Setelah tamat dari SD Melayu pada tahun 1915, ia melanjutkan ke *Europese Lagere School* (SMP) di Ternate, namun tidak tamat karena bersama ayahnya Sultan Usman diasingkan oleh Belanda ke Bandung karena dituduh terlibat pemberontakan di Jailolo (Halmahera Barat). Pada tahun 1917 Iskandar Djabir melanjutkan sekolahnya ke MULO di Batavia. Selama menimba ilmu di Batavia banyak berteman dengan tokoh-tokoh pergerakan salah satunya Agus Salim yang mengajaknya untuk bergabung dengan organisasi politik PSI pada tahun 1920-1925. Dari sinilah Iskandar Djabir Syah mengenal politik secara langsung sehingga mempengaruhi pemikiran politiknya di kemudian hari.

Pada saat Soekarno dan Hatta memproklamasikan kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Bagi Kesultanan Ternate secara politik era ini ditandai dengan pergolakan ideologis dan politis, antara kaum bangsawan dan kelompok-kelompok anti *swapraja*

(Republikan vs *Swapraja*). Bagi Kesultanan Ternate, legitimasi politik, ekonomi, dan budaya yang memberikan kedudukan mulia bagi kaum bangsawan (yang sudah diubah pada zaman penjajahan Belanda), kembali mendapat pukulan dengan dibangunnya ideologi *state nasionalism*, yang mengedepankan basis loyalitas pada negara. Paling tidak, bagi Kesultanan Ternate dengan adanya kehadiran negara bangsa (*nation state*), akan menjadi ancaman tiga pilar penyangga supremasi politik dan ekonomi, yakni; *pertama*, tata hubungan politik yang bersifat klientelisme antara bangsawan dengan kawulanya diruntuhkan melalui sebuah revolusi nasionalisme yang kemudian melakukan pemisahan kalangan aristokrat-feodal dari basis kekuasaan politiknya serta memperkenalkan konsep kewarganegaraan untuk menggantikan konsep kawula. *Kedua*, tata hubungan ekonomi yang dijalin dengan kawulanya menjadi longgar akibat diterapkan politik hukum agrarian yang menganjurkan privatisasi tanah serta pergeseran tata produksi dominan dari feodalistik ke tata produksi kapitalistik. *Ketiga*, nilai-nilai tradisional kaum elite tradisional yang cenderung bersifat askriptif harus menghadapi nilai-nilai meritokrasi yang dibawa modernitas. Misalnya, jabatan-jabatan dalam birokrasi bukan lagi suatu yang melekat secara

geneologis melainkan harus didasarkan atas kompetensi tertentu.

Dalam menghadapi perubahan tersebut, solusi yang ditempuh oleh Kesultanan Ternate adalah berdiri atau bergabung dalam logika kekuasaan Soekarno dengan melibatkan diri dalam berbagai percaturan politik nasional, atau mengambil sikap berbeda dengan mengikuti konsep negara yang digagas oleh van Mook. Perbedaan persepsi mengenai bentuk dan sistem pemerintahan Indonesia pascakemerdekaan yang akan menggantikan bentuk dan sistem pemerintahan kolonial Hindia Belanda merepresentasikan kedua kubu yang berbeda. Pandangan kaum nasionalis meyakini bahwa keutuhan Negara Indonesia tergantung pada kuatnya kontrol pusat, sedangkan pandangan Iskandar Djabir Syah, justru beranggapan bahwa Indonesia akan tampil sebagai negara demokratis yang egaliter, dengan memberikan otonomi yang cukup luas kepada provinsi-provinsi yang ada (khususnya Kawasan Timur Indonesia).

Sebagai seorang sultan dengan wilayah kekuasaan yang terbentang dari pantai Timur Sulawesi (Buton dan Banggai), Papua Barat, Seram dan Maluku Utara. Dengan kondisi alam dan geografis serta beraneka ragam kebudayaan, tentu sangat sulit mempersatukan seluruh keanekaragaman itu dalam satu negara kesatuan yang sentralistik

sifatnya. Oleh karena itu, pilihan politik yang diambil Iskandar Djabir adalah melibatkan diri sebagai anggota senat NIT mewakili Maluku Utara pada konferensi Malino hingga Denpasar 1946 yang digagas oleh van Mook tentang pembentukan Negara Federasi Indonesia.

Konferensi Malino 16 Juli – 24 1946: Embrio Lahirnya NIT

Berdasarkan restu yang diperoleh dari Pemerintah Belanda, maka van Mook menyelenggarakan Konferensi Malino 16 Juli – 24 1946 di Makasar Sulawesi Selatan. Sulawesi Selatan dijadikan sebagai tempat penyelenggaraan Konferensi Malino oleh van Mook, di samping pertimbangan politik tentu sangat spekulatif dan konspiratif mengingat tempat ini secara geografis jauh dari jangkauan kekuasaan Pemerintah Republik Indonesia. Dengan memanfaatkan wilayah bagian timur Indonesia yang diduduki Tentara Australia atas nama Sekutu secara politik dan keamanan tentu menguntungkannya. Konferensi ini dihadiri 39 orang anggota senat dari 15 daerah, seperti: Bali, Lombok, Riau, Sulawesi Selatan, Bangka Belitung, Borneo Barat, Borneo Timur, Maluku Utara, Minahasa, Sangir Talaud, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Neeuw Guinea (Irian), Flores, Timor, Sumba, Sumbawa, Borneo Selatan, dan Maluku Selatan, dengan tujuan membahas rencana pembentukan negara-negara bagian yang berbentuk federasi di Indonesia serta rencana pembentukan negara

yang meliputi daerah-daerah di Indonesia bagian timur (Amal, 2007: 211).

Pada Konferensi Malino, van Mook menawarkan sistem susunan ketatanegaraan federasi, dengan syarat bahwa bagian-bagian yang akan merupakan komponen dari federasi itu haruslah merupakan wilayah-wilayah yang luas dan mempunyai potensi ekonomi, sosial, dan politik yang kuat. Gagasan van Mook tersebut mendapat tanggapan yang positif dari delegasi Maluku Utara Sultan Ternate Iskandar Djabir Syah. Bagi Iskandar Muhammad Jabir Syah pembentukan negara federal bukanlah disintegrasi, tapi suatu sistem pemerintahan yang tidak berbeda dengan negara kesatuan. Ide dasar negara federal yang paling substansial adalah terjamin keadilan dalam alokasi sumber daya, di samping itu memungkinkan manajemen administrasi menjadi lebih efektif dan efisien, karena lingkupnya lebih terbatas. Di samping itu, Negara Indonesia Timur akan menjelma menjadi sebuah negara yang makmur dan dapat mengembangkan identitasnya sendiri, sebagaimana diinginkan semua pihak (Djafaar, 2005: 32).

Secara konseptual gagasan van Mook tentang negara federal bukanlah hal yang baru bagi Iskandar Muhammad Jabir Syah. Konsep negara federal sesungguhnya tidak jauh berbeda dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh Kesultanan Ternate.

Dalam struktur kesultanan Ternate (*Maloko Kie Raha*), masing-masing kerajaan mengurus urusan dalam negerinya sendiri-sendiri. Sementara urusan keluar, khususnya militer dan keuangan, dibentuk oleh Dewan Delapan Belas yang merupakan wakil-wakil dari empat kerajaan yang terdiri dari wakil pemerintah dan wakil angkatan perang ditambah utusan daerah-daerah kerajaan. Dengan mendapat pengakuan dan jaminan dari van Mook, bahwa bentuk pemerintahan Republik Indonesia Serikat menjadi garansi dalam menata harmonisasi dan menjamin keadilan masyarakat. Sehingga pulau-pulau pinggiran dan daerah-daerah pedalaman yang jauh dari pusat dapat lebih bebas memekarkan diri. Di samping itu dengan adanya konsep negeral federal ini memberi ruang kepada para raja-raja di timur Indonesia tetap berkuasa (Djafaar, 2005: 114).

Konferensi Malino 16 Juli – 24 1946 sebagai peletak dasar terbentuknya negara Indonesia Timur (NIT). NIT merupakan yang tertua dan terbesar di antara negara-negara yang dibentuk oleh pemerintah Hindia Belanda. Kuatnya kedudukan Belanda di Indonesia Timur menjadi alasan bagi Belanda untuk memberikan otonomi yang luas kepada Negara Indonesia Timur yang terdiri dari ratusan pulau besar dan kecil dan terbagi kedalam 13 daerah otonom. Indonesia Timur dipilih sebagai daerah tempat negara bagian pertama akan dibentuk. Kekuatan militer Belanda relatif

besar di daerah ini, lagi pula Belanda benar dalam penilaiannya bahwa gagasan negara federal akan mempunyai daya tarik tersendiri bagi rakyat di luar Pulau Jawa yang sudah agak cemas akan dominasi politik oleh orang-orang Jawa, yang jumlahnya jauh lebih besar.

Dalam konferensi ini beberapa keputusan yang dihasilkan diantaranya: (1) mengenai soal lagu kebangsaan dan bendera, konferensi mengambil suatu keputusan bahwa lagu kebangsaan Indonesia Raya di terima sebagai lagu kebangsaan, (2) dalam bidang politik dan ketatanegaraan. Konferensi Malino memutuskan dengan suara bulat dalam bidang pembangunan kembali ketatanegaraan di wilayah Hindia Belanda dulu pembentukan suatu federasi yang meliputi seluruh wilayah Hindia Belanda dulu bernama Negara Indonesia Serikat yang terdiri dari bagian-bagian (negara-negara) dengan daerah kekuasaan yang besar dan wewenang kekuasaan memerintah sendiri yang luas mungkin. (3) hubungan dengan Belanda. Konferensi Malino menyatakan sebagai keyakinannya dianggap perlu untuk ditetapkan secara teliti kurun waktu yang dianggap perlu untuk mengadakan kerja sama di lingkungan kerajaan, yang dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada Negara Indonesia Serikat untuk mewujudkan organisasi dalam bidang ketatanegaraan, ekonomi, sosial dan kebudayaan, dan untuk memperoleh

perlengkapan-perengkapan yang akan memberi kemungkinan-kemungkinan kepada Negara Indonesia Serikat dengan segala kebebasan dan merdeka mengambil keputusan sendiri mengenai kelanjutan hubungan antara Belanda dan Indonesia (Djafaar, 2005:184).

Dengan demikian Konferensi Malino merupakan awal diletakan dasar-dasar pemecahan wilayah Indonesia dalam daerah-daerah berdiri sendiri sebagai negara bagian dari suatu negara federal dan memberikan kemungkinan kepada pihak Belanda untuk menguasai Indonesia. Konferensi Malino merupakan langkah awal Belanda membentuk negara Indonesia Serikat, berdasarkan konsep yang disodorkan van Mook yaitu *The federal commonwealth of Indonesia*. Konferensi yang diselenggarakan kurang lebih 8 hari akhirnya ditutup oleh Van Mook sebagai ketua konferensi dengan meminta peserta memberikan persetujuannya. Ia mengemukakan niatnya untuk membangun negara di Jawa, Sumatra, Kalimantan dan Timur Besar. Untuk pembentukan negara Indonesia Timur akan dibicarakan khusus dalam konferensi Denpasar dan dilakukan bersama-sama dengan ARC. Tujuannya agar aparat telah ada dipakai terus.

Gagasan untuk membentuk negara serikat (negara yang terdiri dari negara bagian) sebenarnya sudah direncanakan oleh van Mook sebelum kemerdekaan RI. Maka tidaklah mengherankan apabila

tokoh-tokoh Republik yang sebagian besar merupakan pejuang pergerakan nasional menentang gagasan ini. Karena federalisme yang diinginkan oleh van Mook itu harus dipimpin oleh Belanda. Oleh karena itu, Konferensi Malino tidak mendapat sambutan yang baik dari kalangan Republik Indonesia. Konferensi Malino dianggap sebagai suatu usaha pihak Belanda untuk mendapatkan dukungan dari wakil-wakil daerah diluar Jawa sebagai strategi untuk memecah belah bangsa Indonesia (Nalenan, 1981: 83).

Konferensi Denpasar 7-12 Desember 1946: Terbentuknya NIT

Sesuai kesepakatan Konferensi Malino bahwa konferensi kedua (sebagai kelanjutannya) akan diadakan kurang lebih empat bulan di Denpasar. Denpasar (Bali) dipilih sebagai tempat penyelenggaraan konferensi karena tempatnya aman setelah perang Margarana. Konferensi Denpasar sebenarnya merupakan tindak lanjut dari Konferensi Malino untuk menyusun tata pemerintahan dan ketatanegaraan baru di wilayah timur besar melalui perundingan yang diprakarsai oleh van Mook, oleh Audrey R. Kahin, Konferensi Denpasar merupakan embrio lahirnya NIT, yang merupakan prototipe negara-negara boneka yang kemudian secara terus-menerus dibentuk Belanda (Kahin, 1955: 79)

Sebelum dilaksanakan Konferensi Denpasar pada tanggal 7-24 Desember 1946. Pada tanggal 15 November 1946 Pemerintah Belanda yang diwakili Schermerhorn dan Sutan Syahrir dari Indonesia menandatangani persetujuan penyelesaian masalah Indonesia-Belanda yang disebut "Persetujuan Linggarjati" yang berisi tentang: (1) Pemerintah RI dan Belanda bersama-sama menyelenggarakan berdirinya sebuah negara federal yang dinamakan negara Indonesia Serikat (NIS). (2). NIS akan berkerjasama dengan pemerintah kerajaan Belanda untuk membentuk sebuah uni Indonesia Belanda (Natosusanto, 2008: 269).

Konferensi Denpasar berlangsung setelah Persetujuan Linggarjati pada tanggal 15 Nopember 1946. Setelah naskah persetujuan disahkan pada tanggal 20 Desember 1946, maka van Mook dapat leluasa bertindak membentuk Negara Indonesia Timur yang tidak bertentangan dengan semangat dan jiwa Persetujuan Linggarjati. Pihak peserta konferensi yang pro Republik pun ikut mendukung pembentukan Negara Indonesia Timur karena naskah Persetujuan Linggarjati itu menegaskan bahwa "Pemerintah Belanda mengakui kenyataan kekuasaan *de facto* Pemerintah Republik Indonesia atas Jawa, Madura, dan Sumatera. Adapun daerah-daerah yang diduduki oleh tentara Serikat atau tentara Belanda dengan berangsur-angsur dan dengan kerja bersama

antara kedua belah pihak akan dimasukkan pula ke dalam Daerah Republik.

Pada Konferensi Denpasar itu diikuti oleh 71 perwakilan dari seluruh daerah Indonesia Timur. Jumlah utusan-utusan daerah yang dipilih oleh masing masing daerah dan ditetapkan oleh van Mook yang terdiri dari 55 utusan daerah, kebanyakan diwakili oleh Raja ataupun Sultan dan 15 utusan dari golongan minoritas (Cina dan Timur Asing lainnya) sehingga berjumlah 71 orang peserta. Untuk wilayah Maluku Utara diwakili oleh Iskandar Djibir Syah (Sultan Ternate) dan Zainal Abidin Alting (Sultan Tidore). Konferensi ini mempunyai wewenang berdasarkan keputusan Konferensi Malino untuk menyusun tata pemerintahan dan ketatanegaraan baru di wilayah Timur Besar melalui perundingan-perundingan dan pembicaraan-pembicaraan dengan wakil-wakil Pemerintah Belanda. Menurut Ide Anak Agung Gde Agung antara Konferensi Malino dan Konferensi Denpasar terdapat perbedaan nyata. Dalam Konferensi Malino pembicaraan-pembicaraan masih bersifat umum dan menyangkut masalah politik, ekonomi, sosial dan budaya di Indonesia pada umumnya. Sementara dalam Konferensi Denpasar pembicaraan dipusatkan pada satu masalah pokok, yaitu pembentukan susunan ketatanegaraan di wilayah Timur Besar di mana sudah tersedia suatu kertas kerja berupa rencana

peraturan pembentukan Negara Timur Besar yang disiapkan oleh Komisariat Umum untuk Kalimantan dan Timur Besar (Agung, 1985: 74).

Pada konferensi itu, Sultan Ternate Iskandar Djibir Syah menentang kebijakan pemerintahan swapraja yang di berlakukan pemerintah Belanda sejak tahun 1938. Di mana wakil-wakil Pemerintah Hindia Belanda seperti para kontrolir dan asisten residen diberi kekuasaan besar, sehingga raja hanya merupakan boneka saja. Iskandar Djibir Syah menyampaikan ketidakpuasannya mengenai posisi dan kedudukan para raja yang mengepalai pemerintahan swapraja. Menurutnya, posisi sebagai Sultan sering disepelekan, segala keputusan yang dibuat harus bergantung pada persetujuan yang dikeluarkan oleh pihak Belanda. Hal ini membuat posisi Sultan hanya sebagai tempelan atau orang kedua, bahkan sering terjadi benturan kepentingan sehingga seolah-olah terdapat pemerintahan daerah secara dualis. Hal itu sering membuat rakyatnya bingung. Sultan bagaikan boneka yang bisa dipermainkan oleh pihak Belanda, kedudukannya sebagai seorang sultan sering terasa sulit, wibawanya sebagai seorang Sultan sering terabaikan demi kepentingan pihak Belanda.

Oleh karena itu, menurut Iskandar Djibir Syah agar sifat pemerintahan dualisme di daerah-daerah swapraja dihapuskan dan kepada raja sebagai kepala pemerin-

tahan swapraja benar-benar diberikan kekuasaan dan wewenang yang nyata, sungguh-sungguh dan berwibawa. Pandangan yang sama juga disampaikan oleh L. Katoppo (utusan Minahasa), mengatakan bahwa Negara Indonesia Timur terdiri atas lebih dari 75% daerah swapraja dan 115 pemerintahan swapraja. Kedudukan para kepala pemerintahan swapraja itu diatur dengan apa yang dinamakan "korte verklaring" (pernyataan pendek) dan "lange kontrakten" (kontrak panjang) sebagai suatu pengakuan Pemerintah Hindia Belanda terhadap kedudukan istimewa para raja itu yang secara turun temurun memerintah suatu daerah swapraja (Katoppo, 1972: 78).

Pada Konferensi Denpasar, Sultan Ternate Iskandar Djabir Syah menyetujui keputusan tentang negara federal, dan secara konsisten selalu mempertahankannya karena mirip dengan konsep dan paham *Maloko Kie Raha* yang selama ini dianutnya. Menurutnya, situasi sosiologis-antropologis bangsa Indonesia yang bersifat jamak-majemuk, maka konsep federalisme yang cocok untuk bangsa Indonesia. Dalam Konferensi tersebut van Mook memaksakan ide federalismenya. Apa yang dilakukan tanpa kerjasama dengan pihak Republik Indonesia seperti disetujuinya dalam Perjanjian Linggarjati. Negara Indonesia Timur ini sangat strategis bagi van Mook dalam mencapai cita-citanya menciptakan suatu Negara Republik

Indonesia Serikat yang masih tetap dalam lingkungan Kerajaan Belanda.

Terbentuknya Negara Indonesia Timur (NIT), menurut Van Mook bahwa Indonesia Timur akan dapat menjelma menjadi suatu negara yang mempunyai daya hidup yang kuat dan akan dapat mengembangkan identitasnya sendiri sehingga akan berhasil merupakan suatu bagian yang berharga dari federasi Indonesia yang akan diwujudkan sebagaimana yang diinginkan semua pihak. Pada akhir Konferensi Denpasar 24 Desember 1946, terbentuklah negara baru yang dinamakan Negara Indonesia Timur dalam wadah Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) meliputi wilayah Sulawesi, Sunda Kecil (Bali dan Nusa Tenggara) dan Kepulauan Maluku (Agung, 1985: 199).

Konferensi Denpasar itu memilih Cokorda Gde Raka Sukawati sebagai Kepala Negara Indonesia Timur pertama (mantan anggota *Volksraad* dari partai PEB), Perdana Menteri adalah Nadjamoedin Daeng Malewa yang merangkap sebagai Menteri Perekonomian, dan ketua DPRS terpilih Mr. Tadjoeuddin Noer. Hanya kaum republikan berpendapat bahwa pembentukan Negara Indonesia Timur dalam rangka pembentukan Negara Republik Indonesia Serikat hanya merupakan satu tahap dalam proses perjuangan menuju Negara Republik Indonesia sesuai dengan semangat proklamasi 1945. Sementara mereka yang

mendukung federalisme, memang menganggap Negara Indonesia Timur sebagai tujuan dalam rangka pembentukan Negara Federal yang tetap berada dalam lingkungan Kerajaan Belanda.

Sultan Tidore Zainal Abidin dan Penolakan Pemisahan Papua dari NIT

Sejak semula Pemerintah Belanda melalui Gubernur Jenderal van Mook berniat memisahkan Irian Barat (sekarang Papua) dari RI dalam Konferensi Malino dan Denpasar pada tahun 1946. Wilayah Irian Barat (Papua) sengaja tidak dimasukkan dalam konferensi oleh pihak Belanda dengan alasan bahwa Papua akan dimusyawarahkan secara sendiri setelah NIT terbentuk. Pada konferensi tersebut Sultan Tidore Zainal Abidin (sultan ke 36) wakil dari Maluku Utara mempertanyakan mengapa Papua tidak diintegrasikan ke dalam NIT, padahal dalam struktur ketatanegaraan Hindia Belanda Papua merupakan bagian dari Timur Besar (*Grote Oost*).

Pada konferensi tersebut, Zainal Abidin mengatakan bahwa sejak dahulu kala wilayah Papua merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Kesultanan Tidore dan oleh karena itu swapraja ini mempunyai hak sepenuhnya dan sah terhadap wilayah Papua. Menurutnya, jika kemudian diadakan penyelesaian mengenai masalah sengketa Papua, hak sah Kesultanan Tidore sebagai dimaksudkan di

depan harus diakui. Usulan Zainal Abidin tersebut didukung oleh E. Katoppo dari Minahasa dengan mengatakan bahwa wilayah Nieuw Guinea (Papua) sejak dahulu adalah bagian wilayah Hindia Belanda, dan oleh karena Negara Indonesia Serikat meliputi seluruh wilayah Hindia Belanda, maka wilayah Papua harus masuk ke dalam wilayah Negara Indonesia Serikat sebagai bagian dari Negara Indonesia Timur.

Dalam aspek sejarah hubungan antara Kesultanan Tidore dengan Papua sudah terjalin jauh sebelum kedatangan bangsa Eropa. Menurut Muridan Widjojo, hubungan ekonomi, sosial, politik, dan kebudayaan bukan hanya dibuktikan dengan sumber-sumber tertulis. Bahkan, cerita-cerita rakyat yang berasal dari Maluku (Kronik Tidore dan Bacan) dan Papua (Kronik Biak) mengisahkan ikatan persaudaraan itu (1997: 129). Maka tidaklah mengherankan jika ikatan persaudaraan yang akrab antara kedua daerah yang telah berabad-abad menjadi ingatan kolektif tersebut sengaja dihilangkan oleh Kolonial Belanda dengan memisahkan Tidore dengan Papua dalam Konferensi Denpasar pada tanggal 7 – 24 Desember 1946, menimbulkan protes dari Zainal Abidin Alting.

Pada kesempatan itu Zainal Abidin mengajukan permohonan agar diberi kesempatan untuk mengajukan penjelasan tentang sikapnya (*stern motiuering*) mengenai tidak dimasukkannya

Papua dalam Negara Indonesia Timur (NIT). Sebagaimana di beritakan koran Negara Baru. Zainal Abidin menyampaikan kekecewaannya sebagai berikut.

”Paduka Tuan Ketua yang Utama, Saya selaku Kepala Kerajaan Tidore dengan banyak penyesalan tidak dapat menyetujui hasil-hasil Konferensi Meja Bundar karena dengan hasil tersebut kerajaan saya, walaupun untuk sementara waktu telah dipisahkan, yaitu satu bagian masuk dalam lingkungan Republik Indonesia Serikat dan lain bagian ialah Irian Barat termasuk di bawah kekuasaan Kerajaan Belanda. Pada akhirnya saya kemukakan, bahwa dalam keterangan yang pendek ini, dapat diambil kesimpulan, bahwa Kerajaan Tidore tetap mempertahankan haknya atas bagian Irian yang menurut sejarah termasuk dalam lingkungan Kerajaan Tidore. Sekian, terima kasih”.

Penolakan atas pemisahan Papua dari Negara Indonesia Timur tidak hanya berasal dari Zainal Abidin di dalam konferensi. Di luar parlemen, sebagaimana diberitakan

surat kabar Indonesia Timoer bahwa Raja-raja Papua seperti raja Ahmad-Uswanas (Fak-fak) dan Haji Ibrahim Baoe (Rumbati/Kokas) telah mengajukan surat permohonan kepada Paduka Yang Mulia Menteri Dalam Negeri dari Negara Indonesia Timur, supaya Papua digabungkan ke dalam Negara Indonesia Timur. Dalam surat permohonan itu kedua raja tersebut mengatakan bahwa: “Kami telah mengakui pembentukan Negara Indonesia Serikat, yang terdiri dari Sabang sampai ke Pulau Aru, dan sebagai putra bangsa kami hendak mencari perhubungan dan pertolongan dari pemerintah Negara Indonesia Serikat umumnya dan Negara Indonesia Timur khususnya, untuk memberi bantuan yang seluas-luasnya kepada kami, agar dengan segera kami dapat bertemu kembali dengan saudara-saudara setanah air. Meskipun dalam pembentukan Negara Indonesia Serikat menurut Perjanjian Linggarjati, pada tanggal 15 November 1946, dengan mengecualikan Papua, akan tetapi kami selalu tetap menghendaki dengan segala pikiran dan tenaga untuk bersatu padu dengan saudara-saudara sebangsa dalam Negara Indonesia Serikat. Maksud kami ini keluar dari lubuk hati yang bening dan bersih oleh karena itu besarlah harapan kami agar Paduka yang menerima persaudaraan kepada kami dan dari sana kita berdiri bersama-sama membangun satu Indonesia yang makmur dan mencapai kebahagiaan yang sebesar-besarnya di kemudian hari”

(Koran Indonesia Timoer, 20 Nopember 1946).

Penolakan yang sama juga berasal dari rakyat Maluku. Dalam rapat raksasa yang diselenggarakan oleh Persatuan Pemuda Indonesia yang diadakan pada tanggal 13 November 1946 di Kota Ambon dan dihadiri oleh lebih kurang 3000 orang telah mengambil resolusi politik, yaitu: (1) terus memperjuangkan cita-cita kemerdekaan tanah air Indonesia seluruhnya serta menyokong pemerintah NIT sesuai dengan putusan Dewan Maluku. (2) Menuntut, serta memperjuangkan Irian tetap dalam RIS (Koran Menara Merdeka, 1946).

Menjelang Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 23 Agustus hingga 2 Nopember 1949 di Den Haag, berbagai kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah Hindia Belanda untuk memisahkan Papua dari Kesultanan Tidore gencar dilakukan. Pada tanggal 23 Maret 1949 De Waal sebagai penasehat Pemerintah Hindia Belanda di Indonesia menyarankan kepada Kerajaan Belanda agar Papua dipisahkan dari Tidore melalui dua opsi, yaitu: *pertama*, Pemerintah Hindia Belanda menekan kepada kepala-kepala adat yang berada di bawah kekuasaan Kesultanan Tidore untuk memisahkan diri dengan alasan lebih menguntungkan dalam berbagai bidang. Dalam jajak pendapat tersebut harus melibatkan Sultan Tidore dan diharapkan bisa diselesaikan paling lambat dua tahun. *Kedua*, De Waal mengusulkan

agar Sultan Tidore Zainal Abidin diberi peran dalam Kabinet NIT, atau diberi tugas khusus untuk memisahkan Papua dari kerajaannya. Dalam pandangannya, jika Sultan Tidore diberi semua kewenangan itu, status Papua akan lepas dari Tidore dapat diselesaikan pada Desember 1949. (Amal, 2007: 217).

Hal yang sama juga disarankan Dr. Beel, Wakil Tinggi Mahkota Belanda di Indonesia. Ia mengusulkan agar pemisahan Papua dilakukan dengan sebuah keputusan Wakil Tinggi Mahkota. Dalam keputusan tersebut di tentukan: (1) Kesultanan Tidore akan diintegrasikan kepada pemerintah federal Indonesia. (2) Jajak pendapat di Papua daratan dan Kepulauan Raja Ampat sangat bergantung pada persetujuan Kesultanan Tidore. (Amal, 2007: 211).

Untuk menanggapi beberapa saran tersebut van Maarseveen sebagai Menteri Urusan Daerah Seberang membuat kontrak politik dengan Sultan Tidore, dan dapat ditempuh melalui: (1) *Korte verklaring* yang ditandatangani Pemerintah Hindia Belanda dan Kesultanan Tidore yang diberlakukan sejak 1909 agar dibatalkan. Dengan pembatalan sepihak ini, Sultan Tidore tidak dapat lagi melakukan pemerintahan secara langsung atas daerah-daerah kekuasaannya. Dengan demikian Sultan Tidore hanya berwenang menjalankan pemerintahan terbatas pada Kepulauan Tidore. (2) Sejak *Korte*

verklaring berlaku, Sultan Tidore secara administratif pemerintahan tidak lagi menjalankan kekuasaannya atas Papua. (3) sejak meletus perang pasifik, Papua diduduki Sekutu dan residen menjalankan kekuasaan pemerintahan di sana berdasarkan S. no.108 jo. S. no.149. (Nachrawy, 2003: 65).

Oleh karena itu, pada tanggal 12 Juni 1949 van Maarseveen mengundang Sultan Tidore Zainal Abidin untuk membicarakan pemisahan Papua dari Tidore. Pada kesempatan itu Zainal Abidin dipaksa untuk menerima pemisahan Papua dari Tidore dengan mengatakan seluruh para raja di Papua daratan dan Raja Ampat telah memberikan persetujuan untuk melepaskan diri dari Kesultanan Tidore. Zainal Abidin memprotes keputusan sepihak dari Belanda dengan mengadakan kepada Presiden NIT, Cokorde Gde Sukawati, namun tidak mendapat tanggapan yang serius dari presiden.

Berita pemisahan Papua dari Kesultanan Tidore mendapat reaksi keras dari sejumlah tokoh PI dan masyarakat Ternate dan Tidore. Para tokoh-tokoh tersebut melalui koran *Menara Merdeka* memprotes Pemerintah Belanda dengan menuduh Wakil Tinggi Mahkota melakukan politik pemerasan terhadap Sultan Tidore yang tidak berdaya. Begitu pula para tokoh-tokoh Papua yang tergabung dalam Panitia Penentu Nasib Sendiri, melalui Koran Berita Belanda, Aneta pada tanggal 21 Juli 1949

mengatakan rakyat Papua tidak mau dipisahkan dari Tidore dan Maluku. Pernyataan sikap dari para tokoh Papua tersebut merupakan pemutarbalikan fakta yang dilakukan Pemerintah Hindia Belanda. Pemisahan Papua dari Kesultanan Tidore oleh pihak Belanda baik dari NIT dan RI adalah upaya yang sistematis agar tetap untuk menjajah sebagian wilayah Indonesia. Untuk menyenangkan hati rakyat dan Sultan Tidore, status pemerintahan swapraja di Tidore ditingkatkan menjadi *onderafdeling* dan diangkat menjadi residen Maluku Utara menggantikan Iskandar Jabir (Sultan Ternate) dan semua dinas pemerintahan dipusatkan di Soasio, ibukota Tidore (Indonesia Timor, 1949).

Setelah bubarnya Negara Indonesia Serikat (RIS), Zainal Abidin Alting diundang oleh pihak Belanda. kepadanya ditawarkan tiga opsi yaitu: (1) Papua bersama Tidore menjadi negara merdeka. (2) Papua bersama Tidore berdaulat di bawah Kerajaan Belanda, dan (3) Papua bersama Tidore menyatu dengan NKRI. Dari ketiga opsi tersebut Zainal Abidin Alting memilih opsi ketiga, dengan sikap politik itulah di kemudian hari Presiden Soekarno kemudian meminta residen Zainal Abidin, yang juga Sultan Tidore membantu pemerintah pusat untuk mengklaim Papua adalah bagian dari Tidore dalam pespektif sejarah. Usulan tersebut disambut baik oleh Zainal Abidin. Maka pada tanggal 17 Agustus 1956 Presiden Soekarno

membentuk Provinsi Irian Barat dengan melantik Zainal Abidin menjadi Gubernur Papua pertama 1956-1961 dengan ibukota Soasiu Tidore (Nachrawy, 2003: 143)

Menjadi Menteri NIT (27 Desember 1949-14 Maret 1950)

Sejak awal pembentukan Negara Indonesia Timur yang digagas oleh van Mook atas nama Pemerintah Belanda, Iskandar Djabir Syah telah menunjukkan partisipasinya sebagai anggota NIT mewakili Maluku Utara. Partisipasinya sungguh beralasan karena dari aspek sejarah dan politik Kesultanan Ternate memiliki kedekatan dengan Pemerintah Belanda yang telah lama bercokol di Pulau Ternate hingga Perang Dunia Kedua. Bahkan, pada saat Jepang menduduki Pulau Ternate, Iskandar Djabir Syah bersama keluarganya diungsikan ke Brisbane, Australia, pada September 1945. Setelah kepulangannya dari Australia, Iskandar Djabir Syah diangkat sebagai kepala daerah (residen) dengan pangkat Kolonel *Tituler der Koninghen Orange van Nasau*.

Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa selama menjadi anggota senat NIT mewakili Maluku Utara, Iskandar Djabir Syah selalu gigih memperjuangkan konsep negara federal dalam Konferensi Malino dan Denpasar. Dengan alasan itulah, maka pada Kabinet Tatengkeng, Iskandar Djabir Syah diangkat menjadi Menteri Dalam Negeri NIT (27 Desember 1949-14

Maret 1950). Setelah dilantik oleh Presiden Negara Indonesia Timur (NIT), Tjokorde Gde Rake Soekawati pada tanggal 27 Desember 1949, Iskandar Djabir Syah mulai menjalankan tugasnya sebagai menteri dalam negeri. Kedudukannya sebagai Menteri Urusan Dalam Negeri, Iskandar Djabir Syah telah berhasil melimpahkan kekuasaan pemerintah pusat kepada kepala-kepala daerah di seluruh wilayah Negara Indonesia Timur (Agung, 1985: 94).

Kabinet J. E. Tatengkeng merupa-kan kabinet darurat atau pemerintahan peralihan dalam dan masa kepemimpinannya hanya satu tahun. Walaupun demikian, Kabinet Tatengkeng bertekad untuk menyusun tertib hukum baru dengan pembentukan susunan ketatanegaraan di Negara Indonesia Timur sedemikian rupa sehingga dari tingkat bawah sampai susunan teratas dapat diwujudkan suatu bentuk pemerintahan yang demokratis dan bercorak kebangsaan sesuai dengan azas federalisme. Pembentukan daerah-daerah dengan otonomi yang luas dan kekuasaan serta wewenang yang mantap, pemerintah swapraja memainkan peranan yang penting didampingi oleh dewan yang dipilih oleh rakyat. Berdasarkan atas azas demokrasi dan dengan berpegang teguh bahwa Negara Indonesia Timur adalah suatu negara hukum, ketertiban dan keamanan terjamin sehingga rakyat merasa dirinya dilindungi oleh hukum sehingga

dapat hidup aman dan tenteram. Kabinet Tatengkeng menjalankan kebijaksanaan yang bersifat dwi-fungsi, yang satu dengan yang lain mempunyai keseimbangan yang harmonis.

Pada era kabinet Tatengkeng telah muncul benih-benih pemberontakan yang ingin melepaskan diri dari Negara Indonesia Serikat dan bergabung dengan RI. Pertikaian antara APRIS dan TNI itu mendorong sejumlah daerah otonom di wilayah NIT tampil memproklamasikan daerahnya keluar dari NIT dan menggabungkan daerahnya menjadi bagian dari RI dengan kedudukan sebagai suatu provinsi. Misalnya pada tanggal 26 April 1950, Andi Idjo Karaeng (Sulawesi Selatan), memproklamirkan Sulawesi Selatan menjadi satu bagian provinsi dari RI. Hal yang sama juga dilakukan pula oleh Adjuba Wartabone untuk daerah Sulawesi Utara (Schillers, 1989:63).

Pergolakan dan pertentangan antara golongan federalis dan unitaris di Sulawesi Selatan dan terutama di Makasar berkobar dengan hebat sehingga timbul suasana yang sangat gawat. Dari golongan unitaris yang dipelopori oleh anggota-anggota parlemen Fraksi Kesatuan Nasional Indonesia, mendesak kepada pemerintah untuk diizinkan mengadakan demonstrasi secara besar-besaran dengan tujuan agar Negara Indonesia Timur segera dibubarkan dan dimasukkan ke

dalam daerah kekuasaan Republik Indonesia.

Di samping itu, pemberontakan Andi Aziz di Makasar pada awal April 1950 mengakibatkan terjadinya krisis Kabinet NIT. Pada tanggal 20 April tokoh Pemuda Indonesia Maluku (PIM), Pupella, mengajukan mosi tidak percaya dalam parlemen NIT. Akibatnya, Perdana Menteri Tatengkeng mengundurkan diri dan kabinet bubar. Dengan demikian Kabinet J.E Tatengkeng tidak berusia panjang. Program kerjanya hanyalah mengatasi masa peralihan menuju terbentuknya Negara Kesatuan sebagai hasil peleburan RIS dan Negara RI. Perkembangan demikian tentunya mempengaruhi suasana politik di Negara Indonesia Timur dan memberi dorongan besar kepada golongan unitaris untuk mewujudkan tujuannya, yakni membubarkan Negara Indonesia Timur.

Bubarnya Negara Indonesia Timur pada tanggal 15 Agustus 1950 menimbulkan keheranan bagi banyak kalangan tentang cepatnya sistem federasi terhapus dari Indonesia. Kurang lebih enam bulan sesudah penyerahan kedaulatan kepada pemerintah Republik Indonesia Serikat, bentuk negara sudah berubah menjadi suatu negara kesatuan. Perubahan bentuk dan azas kenegaraan tersebut, terutama di kalangan Pemerintah Belanda, meninggalkan kesan yang sangat mendalam. Pemerintah Hindia Belanda menuduh pihak

Indonesia tidak jujur dalam pelaksanaan Konferensi Meja Bundar dan menyatakan kekecewaannya.

Sikap Pemerintah Belanda menjelma menjadi sikap anti Pemerintah Indonesia teraktualisasi dalam kebijakan luar negerinya yang secara gigih menentang Indonesia dalam masalah Irian Barat di tahun 1960-an. Ketika Perdana Menteri W. Drees kembali terpilih untuk keempat kalinya (1956-1958), ia menjadi pendorong utama untuk memasukkan Irian Barat (sekarang Papua) dalam wilayah Kerajaan Belanda pada waktu diadakan perubahan Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda di tahun 1956 (Katoppo, 1972: 54).

Penutup

Ketika leburnya Negara Indonesia Serikat ke Negara Kesatuan Republik Indonesia pada 1950, pada saat yang sama, Soekarno mengasingkan Sultan Ternate Iskandar Djabir Syah ke Jakarta dan menempatkannya sebagai salah satu pegawai Departemen Dalam Negeri (1950-1976). Ia dianggap sebagai salah satu tokoh federalis. Selain itu, dituduh sebagai tokoh yang pro RMS dan membuat makar kepada Pemerintah Republik Indonesia. Dalam periode tersebut, Kesultanan Ternate mengalami kekosongan pemerintahan. Seluruh kegiatan dan pelaksanaan pemerintahan

dijalankan oleh lembaga legislatif atau Dewan Delapan Belas (*bobato nyagimo setofkange*). Kekosongan itu berdampak pada merosotnya legitimasi kekuasaan elit keraton (aristokrat) akibat hilangnya kontrol politik dan birokrasi di wilayahnya. Kapasitas mereka hanya sebatas pelengkap struktur pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh otoritas kepemimpinan yang berada di tangan sultan.

Begitu terbatas dan lemahnya kekuasaan dan kekuatan politik Kesultanan Ternate sehingga nyaris tidak banyak yang bisa dilakukan. Hampir semua akses yang mengarah pada kepentingan kekuatan lokal dipastikan terisolasi semuanya pada saat ketiadaan Sultan Iskandar Djabir Syah. Dengan demikian wilayah kekuasaan elite hanya terbatas pada tembok-tembok istana. Walaupun masih memiliki birokrasi pemerintahan itupun hanya mengurus kepentingan-kepentingan rumah tangga keraton.

Pada saat yang sama, beberapa kebijakan pemerintahan Soekarno mengeluarkan sejumlah aturan dalam membatasi ruang gerak para penguasa lokal. Misalnya, pembubaran dewan raja-raja pada tahun 1950. Contoh lain adalah Undang-Undang Pokok Agraria 1960 tentang pembatasan dan kepemilikan tanah (pengambilalihan oleh negara terhadap tanah-tanah swapraja), serta pembentukan pemerintahan daerah Swatantra Tingkat I Maluku, berdasarkan UU No 60 tahun 1958, dengan

menetapkan Ambon sebagai ibukota Provinsi Maluku. Sebagai penguasa di Tingkat II (Bupati) tidak lagi harus dijabat oleh sultan dan keluarganya. Sehingga dalam perkembangan selanjutnya jabatan-jabatan publik lebih didominasi oleh kelompok non-kesultanan. Akhirnya status Ternate sebagai kotapraja dibubarkan dan direduksi menjadi sebuah Daerah Tingkat II yang memiliki keterbatasan otoritas pemerintahan.

Beberapa kebijakan Soekarno tersebut sangat menekan kekuasaan elite Kesultanan Ternate, sehingga nyaris tidak bisa berbuat banyak, karena hampir semua akses yang mengarah pada kepentingan kekuatan lokal nyaris dipastikan semuanya terisolasi oleh bentuk-bentuk kekuasaannya. Bahkan, segala aktivitas yang dilakukan hanya bersifat seremonial sehingga kekuatan dan pengaruh juga ikut terpengkas. Begitu kuatnya intervensi negara terhadap kekuasaan tradisional pada era kekuasaan Soekarno, sehingga keraton mengalami kemerosotan legitimasi.

Daftar Pustaka

- Indonesia Timoer: Makasar*, 24 Januari. 28 Pebruari. 24 Mei. 22 Juni. 18 dan 22 Desember 1948.
- Menara Merdeka, Ternate*: 12 Desember 1946
- Negara Baroe: Makasar* 13 Pebruari, 4 Maret. 23 Juni, 13 dan 14 Mei 7 Juli 1947
- Soeloeh Rakyat Makasar* 13 Januari, 19 Pebruari, 18 dan 23 Maret, 30 Mei, 20 dan 25 Juni, 25 dan 30 Juli, 16 dan 25 Agustus, 19 September, 22 Oktober. 10, dan 22 November, 3 dan 26 Desember 1949.
- Lapian, A.B. 1980. Dalam pengantar *Memorie van Overgave* J.H. Tobias (1857)- *Memorie van Overgave* C. Bosscher Residen Ternate (1859), Jakarta: ANRI.
- Hasan, Abdul Hamid. 2000. *Aroma Sejarah dan Budaya Ternate*. Jakarta: Pustaka Utama.
- Amal, Adnan. 2007. *Kepulauan Rempah-rempah: Perjalanan Sejarah Maluku Utara 1250 – 1950*. Jakarta: Gora Pustaka Indonesia.
- Kahin, Audrey. 1990. *Pergolakan Daerah pada Awal Kemerdekaan*. Jakarta: Grafiti.
- Schillers, Arthur A. 1989. *The Formation of Federal Indonesia 1945-1949*. Bandung.
- Bousoiri, Chasan. t.t. *Sekelimit Derita Satu Edisi Kehidupan Seorang Dokter*, Jakarta.
- de Clercq, F.S.A. 2007. *Ternate: Karesidenan dan Kesultanan*. Terjemahan Noer Fitriyanti

- dari, *Bijdragen tot de kennis der Residentie Ternate*, 1890. Ternate: Komunitas Uma Sania.
- Nachrawy, Herry RD. 2003. *Peranan Ternate Tidore dalam Pembebasan Irian Barat*. Ternate, Yayasan Kie Raha.
- Djafaar, Irza Arnita. 2005. *Dari Moloku Kie Raha ke Negara Federal: Biografi Sultan Iskandar Muhammad Jabir Syah*. Jakarta: Bio Pustaka.
- Agung, Ide Anak Agung Gde. 1985. *Negara Indonesia Timur ke Republik Indonesia Serikat*. Yogyakarta: Gadjah Mada.
- Andaya, Leonard Y. 1993. *The World of Maluku: Eastern Indonesia in the Early Modern Period*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Katoppo, L. 1972. *Perdjoangan Irian Kembali ke Dalam Wilayah RI*. Bandung: Kilat Madju.
- Widjojo, Muridan. 2009. *The Revolt of Prince Nuku: Cross Cultural Alliance Making in Maluku, c. 1780-1810*. Leiden: Boston.
- Natosusanto, Marwati Djoened Poesponegoro Nugrogo, et.al, 2008. *Sejarah Nasional Indonesia VI*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Mononutu, Arnold. 1981. *Potret Seorang Patriot*, Jakarta: Gunung Agung.
- Muhammad, Syahril. 2006. *Kesultanan Ternate: Sejarah Sosial Ekonomi & Politik*. Yogyakarta: Ombak.
- Kutoyo, Sutrisno. 1978. *Sejarah Kebangkitan Nasional Daerah Maluku*. Jakarta: Proyek Penelitian dan Pencatatan Kebudayaan Daerah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI.